联合国

S/PV.5100



安全理事会

第五十九年

临时逐字记录

第五一〇〇次会议

2004年12月14日星期二上午10时举行
纽约

主席:	贝勒卡迪姆先生	(阿尔及利亚)
成员:	安哥拉	卢卡斯先生
	贝宁	阿德奇先生
	巴西	萨登贝格先生
	智利	穆尼奥斯先生
	中国	张义山先生
	法国	德拉萨布利埃先生
	德国	普洛伊格先生
	巴基斯坦	阿克兰先生
	菲律宾	巴哈先生
	罗马尼亚	杜米特鲁先生
	俄罗斯联邦	卡雷夫先生
	西班牙	亚涅斯-巴尔努埃沃先生
	大不列颠及北爱尔兰联合王国	埃米尔·琼斯·帕里爵士
	美利坚合众国	霍利迪先生

议程项目

在武装冲突中保护平民

04-64473 (C)



上午 10 时 15 分开会

通过议程

议程通过。

在武装冲突中保护平民

主席（以阿拉伯语发言）：我要通知安理会，我收到阿根廷、孟加拉国、加拿大、哥伦比亚、哥斯达黎加、科特迪瓦、埃及、洪都拉斯、日本、肯尼亚、列支敦士登、荷兰、新西兰、尼日利亚、秘鲁和瑞士等国代表的来信，他们在信中要求邀请他们参加关于安理会议程项目的讨论。根据惯例，如果安理会同意，我提议，按照《宪章》的有关规定和安理会暂行议事规则第 37 条，邀请这些代表参加讨论，但无表决权。

没有人反对，就这样决定。

应主席邀请，上述国家的代表在安理会会议厅一侧为他们保留的座位上就 座。

主席（以阿拉伯语发言）：按照安理会事先磋商达成的谅解，如果没有人反对，我将认为安全理事会同意按照临时议事规则第 39 条，向主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员扬·埃格兰先生发出邀请。

没有人反对，就这样决定。

我请埃格兰先生在安理会议席就座。

安全理事会现在开始审议其议程上的项目。安理会是根据事先磋商达成的谅解开会的。

在这次会议上，安理会将听取主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员扬·埃格兰先生介绍情况。我现在请他发言。

埃格兰先生（以法语发言）：我谨感谢各成员提供机会，使我可以向安全理事会通报在武装冲突中保护平民的情况。人道主义界赞扬阿尔及利亚主席支持继续将这个关键的优先项目列在安理会议程上，您——部长先生——今天出席这次会议突出说明了这种支持。

（以英语发言）

去年这个时候（见 S/PV.4877），我曾向安理会提出 10 点纲领，其中概述我们的共同努力中需要注重的关键领域。我现在向各成员介绍过去六个月的最新发展情况，并提出我们为在其中几个地区加强保护可以采取的行动。

人道主义援助惠及需要的平民是保护对策的核心。为了确保冲突受害者有更安全的环境，必须始终保障可以提供帮助的人能够出入。在一些国家，在确保更好地出入方面取得了进展。特别是在接触乌干达北部 160 万流离失所平民方面有了逐步改进。乌干达政府公布了国内流离失所者问题战略，安全环境有所改进，这些导致长期可以进入某些地区，并有机会更好地处理平民人口的保护需要。人道主义机构现在必须抓住出入机会好转所带来的机会，增加活动和支助。在利比里亚，解除武装、复员、遣返和重返社会（复员方案）进程的完成，促进边界地区的出入机会有所好转。

相比之下，过去六个月在刚果民主共和国发生的事件使断断续续、偶而可以进入的状况持续下来，导致继续无法提供必要的服务，如保健和教育。因而，该区域的死亡率和营养不良率令人震惊。根据国际援救委员会最近的一次调查——在冲突地区进行的最大规模死亡率调查之一 ——每天有 1 000 多刚果平民死于与战争有关的疾病和营养不良。在刚果民主共和国东部，5 岁以下儿童死亡比区域平均比例高 90%。最近部队进入刚果民主共和国东部，这种情况令人担忧，因为这使已经易变的环境更加不稳定，只能导致平民的生活质量进一步下降。

11 月初科特迪瓦发生的暴力和随后国际人道主义人员的撤出，也限制我们提供人道主义援助和保护的能力。尽管局势似乎正变得稳定，人道主义人员正在重新部署，但无论在北部还是在政府掌握的地区，

检查点仍然存在。与此类似，在阿富汗，不安全继续限制人道主义援助进入该国南部地区。我们不能允许自己接受这些情况。提供人道主义援助可以进入的持久、安全环境的维持和平努力，从来没有象现在这么重要。

悲惨的是，苏丹达尔富尔各省许多地区给我们造成了人道主义援助进入的最大障碍。所有各方明显违反停火协定以及战斗升级——包括反叛分子袭击和政府部队的空袭——导致非常必需的人道主义人员撤出。这种情况大大降低我们向平民提供人道主义援助和保护的能力。经验表明，只有所有行为者参与和作出共同承诺，并且采取一致和连贯的方法，才能在进入方面得到改进。我鼓励安全理事会在必要时更加有力地利用自己的权利，处理进入问题，以促进人道主义援助和保护的提供。

人道主义工作者的安全是我关切的第二个问题。我们保护有需要的平民和向他们提供人道主义援助的能力因我们没有武装的人道主义人员遭受悍然袭击和威胁而受到损害。上个星期日即 12 月 12 日，拯救儿童联盟有两名工作人员在南达尔富尔遭到故意袭击并被杀害。武装集团的袭击只会使达尔富尔大规模、有效的人道主义行动陷于瘫痪。应让冲突当事方——包括政治和军事领导人——对这些袭击和无疑将由此导致的平民挨饿、生病和死亡承担个人责任。

在阿富汗，工作人员遭受威胁继续限制人道主义援助和保护的提供。在伊拉克，我们的同事马格丽特·哈桑被残忍地处死突出说明人道主义人员多么易受伤害，说明在伊拉克行动的国际机构所面临的不可接受的危险。伊拉克各地区日益恶化的不安全情况促使几个大的国际非政府组织——它们因能够继续在有敌意的环境中行动而闻名——撤出其行动。这种撤出将给平民造成严重后果，特别是境内流离失所者，因为他们失去了在日益不安全的环境中接受独立和公正的援助方所提供的机会。

在伊拉克和阿富汗，我们可能正在看到一个令人不安的新情况。在这两个国家中，最近的劫持人质事件显示了商业和政治目的的结合。这些挑战是困难的和重大的，需要采用兼用人道主义外交和政治外交的创造性的解决方法。为此目的，我的办公室与我们的人道主义合作伙伴一道，在那些被认为对人道主义工作人员构成威胁的区域中与宗教和民间社会组织进行对话。我们比以往任何时候都更加依靠文化和宗教领导人与我们结成伙伴关系，在这种危险面前保护独立的人道主义行动。因此，我呼吁宗教和社区领导人强烈谴责公然违反宗教和文化价值观念，在阿富汗、伊拉克、索马里和其他地方袭击无武装的人道主义工作人员的那些人。

人道主义组织还感到，它们被卷入了政治斗争中，采取人道主义行动的空间正在日益缩小。世界各地的军事和政治领导人必须作出最大的努力来保持不偏不倚的、中立的人道主义行动与政治和军事活动之间的区别。

我想谈到的第三个保护方面的关切是，需要更好地在武装冲突中保护妇女和儿童。武装冲突的一个经常性的和非常有害的特点是残暴和无区别地施行性暴力。在过去的报告中，我们记录了残暴地利用强奸和性暴力作为一种战争武器的做法。性暴力受害者丧失了尊严并蒙受耻辱。她们是多重受害者：精神创伤的受害者。

性暴力的施加受到各国政府、区域组织、大会和安全理事会的广泛谴责，并在最近对第 1325（2000）号决议（参见 S/PRST/2004/40）的执行情况的审查中受到谴责。然而，尽管受到广泛谴责，但是性暴力继续不受阻碍地发生。在刚果民主共和国和达尔富尔，当地人口继续受到性暴力的恫吓和劫掠。如果性暴力如此令人不能容忍，为什么它仍然如此普遍？在这个问题上，不能允许有罪不罚的情况。我希望，国际刑事法院将利用其司法权来表明，性暴力犯罪将不会受到宽容，犯罪者将受到惩罚。我希望，安全理事会将努力争取使有罪者受到惩罚。当然，在刚果民主共和国、达尔富尔、乌干达、利比里亚和其他地区，数千起残暴的强奸案本应已经导致一些人受到法办。

对联合国和它的人道主义伙伴来说，在武装冲突中使用儿童以及对儿童的劫持继续是一个关键挑战。在尼泊尔，儿童继续被强征加入战斗部队。在整个西非分区域，儿童长期以来就与战斗部队有联系。只是现在我们才开始认识到多年冲突的广泛影响，在这些冲突中，青少年被作为武器来使用和消耗。在科特迪瓦北部，这种情况继续存在。在那个地区，有 10 万儿童不能参加考试，因此而更加容易被人利用。必须通过提供人道主义支持以及执行解决儿童的特殊重返社会需要的解除武装、复原，康复和重返社会方案和较长期计划来对儿童的需要给予持续的注意。

难民和国内流离失所者的困境是我的第四个关切。虽然在最近几个月中，联合国难民事务高级专员办事处及其合作伙伴帮助大量难民返回家园，但仍有 2 500 多万人继续因冲突而流离失所。最大规模的国内流离失所危机继续发生在苏丹、刚果民主共和国、哥伦比亚和乌干达。这四个国家的流离失所人口总数达到 1 000 多万。流离失所的平民继续面临难以容忍的苦难和在保护他们方面所存在的日益严重的挑战。在过去六个月中，全世界对在布隆迪有 150 多名在一个受到联合国标记保护的难民营范围内被杀死感到震惊。我们还对在达尔富尔有数以 10 万计的平民被强迫离开家园感到震惊。在伊拉克，费卢杰的大约 22 万居民在 11 月初在十天之内成为流离失所者。自从那时以来，由于军事行动和当地的不安全局势，接触在该市市内的平民以及该市周围的流离失所者的机会受到限制。

我还鼓励会员国充分认识到流离失所者的需要和权利。在过去六个月中，卢旺达、利比里亚和索马里政府制定了国家国内流离失所政策并通过或在更大程度上实行《关于国内流离失所问题的指导原则》。这是特别值得欢迎的情况。同样，我欢迎《关于大湖区的和平、安全、民主与发展问题的达累斯萨拉姆宣言》。该宣言的参加国承诺采取多种重要措施，包括对《指导原则》的遵守和采用。然而，需要通过为各国政府提供履行其保护义务的适当能力和支持来加强这些积极的步骤。

加强对国际人道主义，人权和难民法的遵守以及克服有罪不罚的现象是我要涉及的第五个挑战。只要有罪不罚的情况继续普遍存在，很多保护方面的关切将继续得不到解决。因此，至关重要的是，那些违反国际法的人必须对其行为负责。各国在这方面的作用具有首要的重要性。

在被占巴勒斯坦领土中对国际人道主义和人权法的违反使平民的生活和福利恶化，并破坏了人道主义社会提供迫切需要的援助和保护的能力。在伊拉克普遍存在的不安全——包括恫吓、劫持人质、对平民的蓄意和不加区分的袭击以及残暴的恐怖行动造成重大的保护关切。在这种动荡不定的局势中，各方对国际人道主义法的遵守至关重要。用来煽动和激化冲突的仇恨宣传在一些国家中构成一种关切。例如在科特迪瓦，那里的新闻媒介已成为煽动仇恨和宣传仇外主义的一种强有力工具。这方面的一个适当和必要的反应是对那些严重违反国际人道主义法行为或煽动公众仇恨和暴力负责的个人实行有针对性的制裁。总的来说，我鼓励安全理事会考虑更多地利用这种有针对性的制裁。

在达尔富尔，部署非洲联盟观察员、成立国际调查委员会以及部署人权观察员是重要的新行动。当务之急是冲突各方必须与委员会通力合作，并向它提供与其任务相关的资料。不应该让那些在达尔富尔造成平民死亡并使之遭受严重苦难的人，在夜里能安稳睡觉。

在加强用以保护平民的法律框架方面，我愿高兴地报告指出，有 32 国在 9 月份的“聚焦 2004 年条约活动”期间采取了 114 项条约行动。尤其值得注意的是，利比里亚全国过渡政府参与了这些行动，该国政府就 18 项公约和议定书采取了行动，另外还采用了《关于境内流离失所问题的指导原则》。

关于第六种挑战即解除武装、复员、重返社会和转业培训方案，我愿重点谈谈重返社会的问题，因为我认为这是对复员方案一个最重大的挑战。重返社会问题在西非造成了严峻挑战，因为该区域对那些已了

解到经济收益来自暴力行为的青年感到担心。在乌干达北部，成千上万的儿童遭到残暴待遇，并疏远了他们的家庭和社区，因此该地区重返社会的挑战也十分严峻。乌干达目前面临着实现和平与和解的历史性机会，因此，在这方面迫切要求加快重返社会的规划工作，以满足人数日增的走出丛林的上帝抵抗军战士的需求。

要使儿童和青年妥善地重返社会，就要求以可行的行动取代暴力，并予以持续支持，以满足他们的长期需求。这反过来又要求综合地规划复员方案和长期社区复兴倡议，并进行前后一贯和持续的筹资。在利比里亚和其他地区，重返社会方案的经费依然严重不足。在冲突具有区域层面的情况下，如果我们要防止战斗人员和小武器从一个国家流入另一个国家，切实、持续地支助复员方案就更为关键。如果我们无法在前战斗人员不得不重新拿起枪支并从事暴力活动之前，为他们提供另一种生活方式，有效的解除武装和复员的工作又有什么用处？

我的第七种也是最后一种挑战是“被忽视的紧急状况”。我们一再见到的情况是，现时的危机会通过媒介的镜头引人注目，而使为时已久的危机黯然失色。苏丹以及伊拉克境内的现有暴力行为，目前最受人瞩目，而众多在冲突和暴力中挣扎的其他国家，却长期处于悲惨的局势之中。我们必须注视所有的危机，并确保对所有受到关切的局势作出平衡和相称的反应。例如，索马里境内的人道主义危机依然是世界上最严重的危机之一，但受到人们的忽视。由于成立了的过渡联邦政府，索马里现在正处于十字路口，因为该国面临着多年来实现政治稳定与和平的最佳机会。国际社会必须抓紧这一机会，支持巩固和平与稳定的努力，并减轻索马里人民的苦难。我在上星期访问了索马里，我震惊地获悉，索马里部分地区的死亡率高达每天每 1 万人死亡两人：这与达尔富尔的死亡率相同，但对索马里人而言，这种局势已持续了更久。

如果我们认真地满足人道主义需求，并为未来的和平与稳定打下基础，我们就不能让危机处于即将爆发的状态，而不对之作出妥善的政治和人道主义反应。经费不足，过早撤出支助，不处理冲突的根源，就会使幸存者感到不满，从而为产生叛乱创造条件，并使国家急剧回到冲突的局势之中。1990 年代后期利比里亚的情况或近年来海地的情况，都十分明显地表明了这一点。作为人道主义界，我们只是要求以不足全世界军费 1%的经费，来消除所有冲突中的苦难。

我现在要继续概述几个关键之点，因为我认为它们将加强我们的能力，并大大加强我们对我刚才概述的各种挑战的反应。

我的第一个反应领域（这是最优先的领域）是必须加强人道主义界的总体反应能力，提供切实、及时的人道主义援助和保护。旨在改善我们对达尔富尔危机反应的努力，已强调必须加强对保护采用合作办法。现在已采用全面、协调的办法来保护平民，以处理达尔富尔缺乏保护的状况。

我还要以紧急救济协调员的身分，倡议对全系统人道主义反应进行审查，这种审查将处理我们对人道主义危机的反应在人道主义援助和保护差距方面的现有差距。作为会员国、捐助者、联合国机构、非政府组织和民间社会的国际社会，我们必须弥合所有这些差距。

我的第二个行动领域是发展一种更好的报告机制。秘书长在他最近一份关于保护平民的报告（S/2004/431）中要求制定一种机制，提供有关保护问题的更确切的事实和统计数字，以鼓励并促进安理会的审议工作。这种机制将处理的关键保护关切事项的实例包括遭到杀害、遭受酷刑、流离失所和受性暴力行为影响的平民人数，以及无法获得人道主义援助和保护的人的总人数。现在已开始进行这项工作，机构的同事将制定一种有系统的方法，利用一套标准和依据观察得到的指数，更好地进行比较分析，并监测保护趋势的发展情况。这项工作将使安全理事会得到具体和客观的资料，有助于更好地评估关键保护关切事项的严重程度和紧迫性，并对之作出妥善反应。我

将在明年 6 月作下一次通报时，向安理会更详尽概述这种报告机制。

我的第三个重点领域是必须确保更为前后一贯地对危机作出反应，并强调被忽视的紧急状况。我们必须发展更好的机制，使捐助者参与其间，并产生政治意愿，平等地处理所有的人道主义需求和保护关切事项。使新捐助者参与其间，并利用不同的行动者的资源，对于确保反应的前后一贯性至关重要。同样十分重要的是，我们必须在冲突后局势中提供持续支助。我将通过我的办公室，进一步发展对经费不足的影响问题的系统审查，使我们能让安全理事会警觉到那些可能加剧不稳定和危及国家或区域安全的任何潜在问题。

第四，至关重要的是我们必须进一步强调国家行动者的作用，并强调我们必须发展各种办法和手段，加强它们提供保护的能力。9 月，我的办事处启动了与乌干达政府和所有国家行动者的系统协商，以便制订一项保护平民的国有战略。这一磋商已经产生了解决关键保护关切事项的更为有效的行动。1 月，经印度尼西亚政府请求，我们将开始类似磋商，以协助该国政府制订其自己的保护平民战略。我们正在与埃及政府探讨是否有可能在 2005 年召开一次关于保护平民问题的中东区域讲习班。这种主动行动可以有所扩大，以支持面临保护挑战的所有会员国。

我的第五点涉及使用制裁。如果我们想更为有效地使用作为一项手段的制裁，将有必要更为系统地评价和减少潜在的人道主义后果。意识到这一需要，我的办事处与机构间常设委员会协作，已制订出一项严密的办法，以评价这种制裁的对人类所造成的影响。由于安理会有必要确保减少这种制裁的非故意的后果，以期所采取的措施不会造成与旨在达到目的不相称的平民痛苦，我热切鼓励安理会成员在我们审议期间使用这种方法，以促进使用作为一项手段的制裁。

我的最后第二点要强调区域组织在武装冲突中提供保护的重要性。非洲联盟在达尔富尔的关键作用是这一方面的一个鲜明示例。重要的是，向区域组织提供履行其职责所需的支持。随着人道主义组织，7000 名国际和当地的工作人员部署在达尔富尔当地，我们对那儿的非洲联盟部队和观察员的重要性和效率感到惊讶，同样使我们感到惊讶的是，即使到了 12 月，仅仅部署了已承诺的 1/3 非洲联盟军队，而非洲联盟的警察根本没有部署。国际社会应能帮助加强非洲联盟在当地的能力，而且必须紧迫地完成该项工作。没有这种能力，达尔富尔的平民人口就不能受益于有效的保护。

武装冲突的区域方面是众所周知的，人们现在已经充分认识到须有某种区域办法来解决和回应武装冲突对平民造成的后果。我们将鼓励区域组织制订共同的做法，并在它们的活动中采用国际商定的保护标准。作为秘书长与区域组织第五次高级会议的后续行动的一部分，我的办事处目前正致力于与区域组织一起就保护问题开展更为密切的合作。

我最后一点涉及我们自己的保护责任。像安理会所有成员一样，我深感困惑的是，维和人员和人道主义工作人员在过去六个月内竟然发生了色情剥削和虐待的不可接受事件。秘书长已经在其关于避免发生色情剥削和虐待的特别保护措施的公报中规定了全体工作人员必须遵守的明确的行为规范。现在迫切有必要确保严格执行这一行为规范。我们必须致力于建立和维护一种防止发生这种异常行为的环境。维和人员派遣国的积极参与是这一进程的关键。我呼吁维和人员派遣国立即关注这一问题，并确保落实适当的责任机制。

我向你概述了十点纲领所列的关键性保护关切事项和旨在回应这些挑战的若干具体措施，其目的是切实增进对那些需要保护的人的保护。我们正在为自己制定现实的办法，通过采取这种办法，以及通过集体行动，我们可以设法使每一种局势都有所改进。我们不能够接受现况。如果我们真的想创立一种解决陷入武装冲突中的平民的实际需求的保护文化的话，现在是采取行动的时候。我们必须向人们显示，联合国及其会员国，以及其人道主义区域合作伙伴能够保护

世界各地男女老小的福利和权利，他们的生活正因武装冲突而使到破坏。我们与安理会一起进行的讨论是非常宝贵的；你们继续就这一共同的目标作出承诺至关重要。

主席（以阿拉伯语发言）：我要感谢埃格兰先生所作的详细发言。

按照安理会成员事先达成的谅解，我谨提醒所有发言者将自己的发言限制在 5 分钟以内，以使安理会能够迅速完成其工作。要做长篇发言的代表团不妨分发其书面发言稿，并在安理厅中作概括的口头发言。

我现在请安理会成员发言。

卡雷夫先生（俄罗斯联邦）（以俄语发言）：过去五年来，武装冲突中保护平民已经成为联合国和安全理事会经常定期谈论的议题。目前对这一问题给予关注的需求已有所增加，这可以见诸威胁、挑战和改革问题高级别小组的报告，该报告认为，安全理事会必须充分执行其关于武装冲突中保护平民的第1265(1999)号决议。对于这种见解，并没有人提出异议。

尽管存在着一整套的国际人权文书，以及武装冲突期间的国际和人道主义法，我们首先看到的仍是完全无辜的平民人口，包括我们通常称之为脆弱者的妇女、儿童和老人，以及向他们提供援助的人道主义工作人员的痛苦。

不能容许大规模和公然违反国际人道主义法的情况不受惩罚。此项重要的作用已经移交国际刑事法院。确保在武装冲突中保护平民的现有局势要求在国际、区域和国家各级采取系统和协调的措施。

这一工作的一个重要部分是人道主义部分，尤其是它作为预防危机全面策略的一个要素，并存在于冲突后解决进程的各个阶段。人道主义工作首先必须以联合国的规范和基本的人道主义原则为基础。它是否能够取得成功主要取决于它如何配合国际社会实现政治解决的努力。

我们高兴地注意到，今天对这一问题的讨论是在联合国秘书长的直接关怀下进行的。在就这一问题提交的报告中，按国别对武装冲突中违反国际人道主义法的规范进行了全面分析，并载有加强对平民保护的各项建议。此外，我们认为极其重要的是，在编写这些报告的过程中，秘书处必须恪守其任务规定，尤其是在不同局势的法律条件方面。我们希望在准备下一次报告时，各国在该问题上的关切和发言将被充分考虑在内。

安理会在处理武装冲突中保护平民问题时，有很好的理由更多地使用区域和国家做法。在这方面，特别重要的是，考虑到各国和各区域所特有的经济、社会、历史、宗教、文化和其它因素，并注意每个冲突的独特性质、根源和解决方式。

确保保护平民的基本内容是预警机制、消除战争和预防冲突。重要的是，应当适当协调为此而进行的努力，以便在保护平民问题上——如同其它问题上——我们按照《联合国宪章》和其它国际法律文书，进行严格分工。我们希望，就改进安全理事会和本组织其它机构在武装冲突中保护平民的工作建设性地交流意见将为该问题的进展给予更多推动。

亚涅斯-巴尔努埃沃先生（西班牙）（以西班牙语发言）：首先，我谨代表西班牙代表团感谢主席国阿尔及利亚，特别是阿尔及利亚外交部长贝勒卡迪姆先生，召开安全理事会本次关于在武装冲突中保护平民的会议。部长先生，你主持安理会本次会议进一步强调了我们对这一重要问题进行讨论的重要性。我们还要感谢主管人道主义事务副秘书长扬·埃格兰先生对该问题进行的非常宝贵的通报。

显然，近年来，我们在所审议问题上取得了重大进展，这是值得称赞的。然而，也必须承认，在安理会面临的多数危机中，战争影响和占领形势给平民造成的痛苦特别大。由于埃格兰先生的通报举出了这方面的很多例子，我就没有必要详细说了。

在秘书长 2004 年年 5 月 28 日提交的、菲律宾担任主席期间安理会首次开会讨论的最近一次报告中，列出了作为埃格兰先生 2003 年 12 月提出的行动计划基础的十个优先事项。我们认为，这些优先事项应当继续是我们的基本参照框架。

鉴于我们的时间较少，西班牙代表团将重点谈谈其中几个优先事项。

在全世界的 20 场冲突中，1 000 万需要食品、水、庇护所和医疗援助的人仍然无法或难以获得人道主义援助，这给平民造成了不必要的痛苦。国际压力，常常是通过安理会行动施加的压力，在各种情况下，得以消除这其中的许多障碍，但是，在一些地方和一些时候，仍然存在着需要处理的实际困难。保护平民是所有讲信誉的国家和武装冲突中各方的责任。如果一个政府无力保护或帮助其人民，或者不愿意这样做，那么，国际社会，特别是联合国，就必须履行这种保护职能。为此，国际关注决不能削弱，必须保持压力，而且联合国系统的所有机构必须抱着同样的目标行动。

第二，我们对世界各地有 5 000 多万人成为境内流离失所者或难民的状况深感关切。冲突后的生活正常化进程必须包括境内流离失所者和难民自愿回返到他们原先所在的地方。如果不能回返，我们必须确保难民和境内流离失所者的营地达到基本的卫生和安全标准。不能允许武装团体渗透到难民营，征召男人、妇女和儿童参军或绑架他们，因为这种行为违反了营地的平民和人道主义性质，并使居民和难民容易受到各个派别的攻击。

第三，我们要指出照顾最弱势社会群体的重要性。我特别指的是保护妇女和儿童。尽管作出了努力，仍然有 30 多万 18 岁以下的未成年人直接卷入武装冲突，而性暴力行为仍然是一种野蛮的战争武器，经常被一些交战团体使用。这些做法所导致的身心和社会影响是令人震惊的，甚至有可能摧毁维系一个群体的联系。基于这一原因，必须加强这方面的努力，在国际维持和平任务中纳入合格人员，对受害者进行援助，在开展国家和解进程的过渡机构内提高对这些问题的认识，并加强对性暴力受害人的医疗、紧急、支助和全面复原服务。这些行动应当由联合国系统的机构在与在这方面积极工作的非政府组织和其它实体合作的情况下采取。

最后，我们认为，使那些犯有整个国际社会关注的特别严重罪行的人不再逍遥法外是重要的。不幸的是，在很多情况下，这些犯罪仍在实施，而完全没有受到惩罚。我们坚信，犯罪人必须被绳之以法，因为这是威慑其他可能的犯罪人的唯一办法。为此，必须继续努力，以便通过适当的国际援助，改进各国的刑事制度。如果由于国家当局缺乏意愿或能力，导致其行动不足，那么，国际司法机构就必须能够采取行动。在这方面，我国代表团坚决支持秘书长 2004 年 5 月 28 日报告(S/2004/431)所载关于普遍批准和加入《国际刑事法院规约》以及有关国际人道主义、人权和难民法的条约的呼吁。

在结束发言之前，我们对在主席国阿尔及利亚推动下，由安理会所有成员起草的主席声明草案表示赞同。我还要对埃格兰先生在会议开始时所作的全面通报的最后宣布的行动指导方针表示我们的兴趣和支持。

主席（*以阿拉伯语发言*）：我要欢迎刚刚来到安全理事会出席会议的秘书长。

穆尼奥斯先生（智利）（*以西班牙语发言*）：首先，我要感谢主席国阿尔及利亚举行关于在武装冲突中保护平民问题的这一重要讨论。我还要感谢主管人道主义事务副秘书长扬•埃格兰先生的通报。主席先生，我尤其要欢迎你作为阿尔及利亚外交部长来到这里，因为这使我们这次会议具有特别的重要意义。

今年对所审议项目进行的第二次公开辨论即将结束，它反映了安全理事会对武装冲突中保护平民问题的重视。

在审议这个项目方面的一个主要考虑是，有必要重申国际法和人权原则，以确保在武装冲突中遭受多

种形式暴力之害的数百万无辜平民，包括妇女、老人和儿童的安全。

我们还必须强调，冲突当事方——无论是国家，还是非国家当事方——负有根据国际人道主义法准则和原则保护平民的首要义务。

在此背景下，我们要强调，所有国家都必须加入和遵守有关保护平民的文书，例如《日内瓦四公约》及其议定书、《防止及惩治灭绝种族罪公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》和其他公约。

自秘书长科菲•安南发起关于武装冲突中保护平民的方案以来，我们更加熟悉了这一议题以及有关准则与建议。例如，安全理事会维持和平行动的授权已经扩大，分配给维和行动使用的资源也有所增多，这是为了使它们能够更好地保护平民。

一个尤其积极的方面是，目前已把战斗人员解除武装、复员、重返社会和复原方案以及保护难民及回返者的机制纳入维持和平行动中。在这方面，我们感到高兴的是，安理会乐于看到区域和次区域组织作出宝贵贡献。

我们还通过设立卢旺达问题、前南问题和塞拉利昂问题等特别法庭，首先是通过设立国际刑事法院，在消除有罪不罚现象方面取得了进展。然而，各国际法庭只能在危害平民罪行发生国的国内管辖范畴内，起辅助作用，因为国家担负着逮捕和审判有罪者并作出判决的主要责任。

尽管我们取得了进展，但仍有许多工作需要去做。秘书长的报告中指出，在世界各地的 20 多场冲突中，人道主义援助要么不能获准进入，要么受到阻碍，受影响的人达 1 000 多万人。在这方面，我们认为，联合国有关机构和其他人道主义机构与非国家实体——无论它们是否得到正式承认——之间的互动，对于防止或减轻对平民的威胁来说，极端重要。

流离失所的平民需要我们的特别关注。强行招募儿童兵以及对妇女和儿童的强奸和性辱虐行为应受到有力谴责。我们不可忽视所谓的被遗忘的紧急情况。基于这一原因，我们认为，主管人道主义事务副秘书长去年 12 月提交安全理事会的十点计划非常有必要实施，因为其中载有对于今后开展行动而言十分关键的内容。

同样，各国家和国际当局，例如难民事务高级专员和人权事务高级专员，必须密切协调采取行动，以便设立能够预防冲突的预警网络。有效预防冲突也要求制定长期战略，找出冲突的根源。这意味着我们必须找到办法，确保可持续发展，消灭贫穷，促进民族和解、民主和善政。

此外，针对联合国人员的直接攻击行为清楚反映出，联合国人道主义救济人员和红十字会及红新月会人员极易受害。在这方面，我们同意秘书长的意见，即：必须采取法律措施，扩大 1994 年《联合国人员和有关人员安全公约》的范围。

自秘书长发起武装冲突中保护平民方案以来，五年多已经过去。我们取得了一些进展，但是，仍有数百万平民正在遭受极端暴力，因此，我们认为，安全理事会必须继续讨论是否有可能采取进一步措施，促进保护文化。

在这方面，我们可考虑通过一项关于在武装冲突中保护平民问题的新决议，将这方面的所有相关内容都包括进去。我们还可考虑其他倡议，例如设立武装冲突中保护平民问题特设小组，由其提出建议并就安理会所作的决定采取后续行动。秘书长所设小组的报告中载有其他一些值得深入分析的建议。

最后，我们要重申，我们认为，武装冲突中保护平民是联合国面临的重大挑战之一。联合国的信誉也将取决于我们能否保障平民享有一种在尊严和无恐惧状况下的生活。归根到底，当初创立联合国的目的就是为了保护人们免遭战争和暴力的威胁。

阿克兰先生（巴基斯坦）（*以英语发言*）：外长先生，我们感谢担任主席的阿尔及利亚召集举行了这次关于武装冲突中保护平民问题的公开辩论，我们热烈

欢迎你亲自参加并主持这次重要的会议。我们还要感谢副秘书长扬·埃格兰作了全面情况介绍，并从十点行动纲要的角度出发，对各种冲突情况进行了回顾。我们还尤其欢迎秘书长出席这次会议。

将近五年前，联合国开始有计划地处理武装冲突中保护平民的问题。明显和令人不安的情况证明，平民，尤其是妇女和儿童这些脆弱群体，在武装冲突中仍然首当其冲，仍然是主要的受害者。

我想就目前所讨论的议题，谈八点看法。

首先，我们认为，最重要的问题是确保充分尊重国际人道主义法。在外国占领情况中，人道主义组织以文件方式广泛载述了骚扰、勒索、绑架、警戒搜查行动、非法拘留、任意和法外处决行为。强奸常常被作为一种战争工具，以非人的方式对待妇女，侮辱她们所属的社区。这些罪行的施行者不被追究任何责任。在外国占领下，根本无法为受害者伸张正义。

秘书长在他 2004 年 5 月的报告中正确地强调指出：

> “在所有这些情况下，无论是武装冲突，还是占领或是过渡，所有冲突各方都应遵守国际人道主义法、人权法、难民法和刑法。”(S/2004/431，第 3 段)

《日内瓦公约》附加议定书第四十八条规定，

> “为了确保对平民居民……的尊重和保护，冲突各方无论何时均应在平民居民和战斗员之间……加以区别”。

不幸的是，过度使用武力，过分的接战规则，滥用高当量武器以及虐待囚犯，都使这种规定基本上失去意义。国际社会必须采取坚决行动，以扭转这些不能接受的趋势。

第二，必须结束有罪不罚文化。必须查明犯有伤害平民罪的有关方，并且迅速将肇事者绳之以法。必须充分利用所有可得到的法律机制，以调查、起诉和惩罚罪犯。

第三，所有冲突局势中的平民立即、安全和畅通无阻地获得人道主义帮助对拯救生命至关重要。任何一方不得在冲突任何阶段剥夺或阻碍这种人道主义进出。

第四，为冲突平民受害者提供人紧急救济援助至关重要。除了通过自愿捐款调动资源外，也必须考虑通过正常预算提供资金。

第五，针对人道主义和联合国人员的蓄意暴力行为是一种不能接受的、相对最近出现的现象。应采取措施，以根据安全理事会第 1502(2003)号决议追究肇事者的责任。

第六，针对妇女和儿童的性暴力和其他虐待行为是不可宽恕的。应考虑通过一项宣言，宣布将妇女作为目标和把强奸当作战争工具的做法构成战争罪。还必须采取具体措施，以制止使用儿童兵这一令人憎恶的做法。在这一方面，我们欢迎秘书长重视并且努力处理联合国维和人员或文职人员的性暴力问题。

第七，所有行动者采取前后一致的、综合的做法是至关重要的。必须保证国家行为者、红十字国际委员会、联合国、区域和次区域安排以及为武装冲突中平民提供保护和救济援助的人道主义组织之间更加密切的协调。

以及第八，必须保证联合国系统对所有冲突局势进行定期监测以及持续不断地、客观地提出报告，以期鼓励国际社会作出必要反应。我们认为，不应该有任何被忽视的紧急状况和被忽视的冲突。

最后让我说，加强保护冲突局势——这些局势的特点为越来越富有挑战性的环境和多种多样的行动者——中的平民的框架不是一项轻而易举的工作。安全理事会应该继续侧重于冲突平民受害者，并且使他们成为关注的焦点。但是，也必须在一个更广泛的框架内这样做，而这一更广泛的框架同样高度重视预防冲突、解决冲突、消除根源以及受到冲突影响或可能卷入冲突的国家的重建挑战。正如秘书长强调的，只

有通过有原则的、前后一致的以及有效的做法，我们促进保护文化的努力才能具有道德权威和公信力。

德拉萨布利埃先生（法国）（以法语发言）：主席先生，我首先要说，我国代表团对你采取的主动行动感到非常高兴。你前来亲自主持这一辩论，这非常清楚地表明阿尔及利亚对保护平民问题的重视。我们还高兴地看到秘书长同我们在一起，因为他为保护武装冲突中的平民做了这么多的工作。我还要感谢埃格兰先生做了发言，他的发言提供了大量信息。

我赞同荷兰大使马上将代表欧洲联盟所作的发言。就我而言，我将仅作几点评论。

武装冲突中保护平民已成为一个主要的国际和平与安全问题。对我们来说，至少部分地从知名人士小组报告中的集体安全和使用武力的角度来处理这一问题似乎是重要的。当一个国家不再能够履行其首要职责之一，即保护在其领土上居住的人民，或者不再愿意这样做的时候，就有一种提供保护的集体义务。因此，武装冲突中保护平民问题必须摆在安理会议程上。这个问题摆在安理会议程上已有五年了，但是我们现在必须微调我们对安全理事会提供保护的职责的分析和战略。

我首先指出，保护平民已成为多数维和行动任务的组成部分。值得在维持和平行动部和埃格兰先生办事处之间进行有关综合特派团的讨论，目的在于更好地确定军事和人道主义组成部分之间的关系。但是，我们必须将这些除了保护外还有其他目标的综合特派团同安理会采取的以保护为中心的行动(今后可能根据即将出台的集体保护义务准则授权采取这种行动)区别开来。

法国对这一发展表示欢迎，并且十分合乎逻辑地就这一议题提出了一些建议。此外，这是知名人士小组提出的建议背后的主张。在这一方面，该小组建议把军事干预当作最后手段。我们认为，安理会应该直接处理大规模违反国际人道主义法行为。有一些可能的选择。在最严重的突发局势中，军事干预可能是防止或制止惨重生命损失的唯一选择。但是我要指出，这种选择将不损害安理会可能首先采取的其他行动：预防性外交或者部署文职或军事预防部队。

无论如何，安理会的作用必须同其他联合国机构，当然是大会、经济及社会理事会、人权委员会以及同红十字国际委员会和其他国际组织和非政府组织一道在出现人道主义紧急状况时经常在实地第一个作出反应的各机构的保护任务适当地相联系。最近的达尔福尔经历表明，需要制定一项全面的保护战略，以使我们能够更好地协调所有参与者之间的行动。事实上，在实地的适当协调是效力的保障。

安理会在保护方面采取有效行动还取决于安理会可获得何种工具和信息。在这一方面，尤其以备忘录形式做了极为出色的工作。埃格兰先生确定的十点行动计划是一个非常有用的纲领，并且将使我们能够审议与平民保护有关的所有方面。

我们也许可以做得更多。我有几个建议。

第一,秘书长可以每年，而不是每 18 个月向安理会提交一次关于保护平民的报告。报告还可以更为系统地列举构成保护危机的因素，例如，列举与拒绝给予人道主义援助准入有关的情况，或难民营或流离失所者营地受到武装分子攻击或骚扰的情况。在涉及作为战争武器使用的性暴力的受害者时，报告还可以讲得更具体些。

此外，在必要时，除两年度通报外，还可以辅以更具体的通报。这些通报可以象以往那样，涉及令人深为忧虑的局势，例如达尔富尔和乌干达。这些通报不应妨碍其他措施，例如，安理会听取人权事务高级专员的通报。

埃格兰先生刚才对局势做了相当暗淡的评价。请允许我对他通报中提出的几点作出回应。

我首先要谈到人道主义援助准入权，这是受威胁平民人口获得援助和保护的权利的必然延伸。对抗这一权利，或其法律依据是不可容忍的。战斗人员在现场提供援助的人道主义人员为目标同样也是不可容

忍的。我们有义务继续重申在我们接受的情况下的人道主义援助准入权。然而，发生准入危机时，此类必要的标准提示显然是不够用的。安理会往往需要具体的信息，为此，安理会可能有必要派出真相调查团，查明问题的原因和程度。在作战区、很难解决不安全的问题，但人道主义援助准入的其他障碍，例如行政妨碍和拒绝发放签证和通行证等问题，可以很快得到处理，达尔富尔的情况就是如此。

与冲突各方，特别是控制受威胁民众生活区域的武装集团建立接触，往往很有必要。我知道，与非国家行为者进行对话是件很微妙的事情。然而，我要再次强调，援助和保护需要比其他任何事情都更重要。如果出于明显理由，有关官员无力就准入问题进行谈判，他们不应当阻止人道主义人员、机构或非政府组织这样做。

正如埃格兰先生在通报中所指出的，越来越多地使用性暴力作为战争武器是另一个极为严重的问题。这方面的原因，一言以蔽之，就是有罪无罚。例如，在刚果民主共和国和达尔富尔，成千上万的妇女被绑架或遭受性虐待。犯有此类罪行者严重违反了根据《罗马规约》建立的国际人道主义法，但却没有受到起诉。不管有罪无罚的原因何在，是出于习俗，政府的无能为力，还是出于国家司法系统的崩溃，这种情况都是不能容忍的。必须查明犯罪者，将其绳之以法。是否将作奸犯科者公之于众要视各种严重情况而定。

概括说来，对蓄意攻击平民者的有罪无罚问题尚未得到国际社会的妥善处理。我们取得了一些进展，但这还是不够的。这方面有几个原因。一个原因，当然并非最不重要的原因，是在国际刑事法院问题上缺乏共识。如此一来，这方面存在的分歧就导致大大限制了安理会目前的行动。这是一个严重的问题。消除有罪无罚与提供保护，二者的道理是一样的，我的发言开始时已经说明了这个道理。如果一个国家不能起诉犯有严重罪行者，国际社会必须作出一致反应。尤其是，安理会必须能够利用《罗马规约》第十三(2)条，该条规定安理会可以向检察官提交所发生的情势。在我看来，我们在这方面应有最低限度的协调。我们不能采用该规约的第九十八条，随后拒绝采用第十三(2)条，这就很难有效地消除有罪无罚。

最后，我想就法国密切关注的一个问题讲几句话，这个问题就是武装冲突中的儿童问题。国际人道主义法向儿童提供了特别保护，因为他们是平民人口中最脆弱的成员。因此，不仅不向儿童提供此类保护，反而招募他们成为战斗人员，尤其令人难以容忍。安全理事会必须继续关注这一领域，以有效消除这种可怕的做法。我很高兴的是，按照贝宁的倡议，安理会将在明年初深入处理这一问题。我希望秘书长关于这一问题的报告将很快发表。这个问题至关重要，任何考虑因素，不管是法律的、政治的还是官僚机构的，都不应当摆在儿童利益之上。

最后，我希望表明，我们全力支持担任主席的阿尔及利亚起草的声明草稿。该案文很有助于我们集中精力，处理与保护平民有关的重大问题，包括我刚刚提到的那些问题。我希望我们明年有可能进一步通过一项决议，考虑到在安理会保护平民的作用方面提出的一些因素。

主席（*以阿拉伯语发言*）：我感谢法国代表对我的友好之辞。

张义山先生（中国）（*以中文发言*）：我首先欢迎和感谢你不远万里来到纽约，亲自主持今天的会议，这充分说明你的国家和你本人对联合国，对安理会和对我们审议的问题的重视。我还要感谢秘书长提交的有关报告和刚才埃格兰副秘书长所作通报。

近年来，保护受武装冲突影响的平民日益引起国际社会的关注和重视。安理会多次就这一问题进行审议并通过了有关决议或主席声明。联合国其他机构也做了大量的努力，许多人道机构为减轻武装冲突中平民的苦难发挥了积极的作用。成千上万的平民在食品、饮水、药品等基本生活方面的需求难以得到保障，针对平民的各种形式的攻击时有发生。显而易见，在

保护平民方面，国际社会仍有很多工作要做。在此，我想强调以下几点：

首先，冲突各方均应严格遵守国际人道主义法，切实履行保护平民的义务，联合国有关机构及维和行动应加大国际人道主义法的宣传力度，提高武装冲突方对保护平民责任的认识，并确保有关《和平协定》、包括保护平民的条款。另一方面，人道救助人员和组织应恪守公正、中立、客观的原则，避免卷入或支持冲突任何一方。

其次，事实证明，军事手段不能从根本上解决冲突，很多情况下只会使问题复杂化，造成更多无辜平民的伤亡。以预防为主，实现标本兼治，才是解决冲突和保护平民的根本途径。国际社会应切实帮助冲突国家或地区制定全面综合的预防战略，消除冲突根源，促进民族融合与和解，实现可持续发展。联合国系统内部及与区域组织、成员国之间应加强协调与合作。安理会应在遏制冲突、推动和巩固和平进程方面做出进一步的努力。此外，实现千年发展目标无疑将有助于国际社会预防冲突的能力，我们呼吁各方对此予以重视，并采取有效措施加以落实。

最后，我想向那些冒着战火、不顾个人生命安危无私奉献的人道主义工作者表示崇高的敬意。他们不仅为身陷困境的人们带去食物、药品，更给他们带去了生存的希望。我们谴责攻击人道救援人员的行为，敦促各方切实执行安理会 1502 号决议，严惩肇事者，并呼吁各国积极考虑加入《联合国人员和有关人员安全公约》。

巴哈先生（菲律宾）（以英语发言）：部长先生，我们十分荣幸由你主持安全理事会关于在武装冲突种保护平民这一重要问题的会议，同时也感谢贵国代表团召集这一公开辩论。我还感谢主管人道主义事务的副秘书长扬·埃格兰先生介绍在冲突局势中进行保护的最新情况，感谢他强调他的 7 种挑战和就保护问题提出的建议。

人类在新的千年里取得了很多发展，但数目众多的平民今天仍持续遭受不幸，这种矛盾的情况是无法让人接受的。商业和信息技术方面的集体努力为人类带来了惠益，同样，在应付各种势必会影响到各国的保护方面的挑战上，也应作出集体的努力。3 个主要的问题会给这方面带来新的启示，这 3 个问题是：全系统的做法；加大积极主动的力度；以及保护文化的国内所有权。

关于全系统的做法，我国代表团高兴地注意到，看来安全理事会接受了安全与人权的联系，高兴地注意到联合国越来越多地认识到对受影响平民的困境采取统一的全系统对策的重要性。联合国内没有哪一个机关或实体垄断着某种有效的对策。因此，安理会关于这一问题的工作应同联合国内其他实体的工作、特别是同大会、经济及社会理事会和各专门机构的工作有效地结合起来，如果适当，应同非政府组织和民间社会的工作结合起来。

在这方面，我们无论怎样强调保护平民的路线图的重要性都不为过，这一路线图规定了所有联合国有关实体的责任。我们呼吁，可能的话应由主管人道主义事务的副秘书长领导对联合国各机关和机构履行这方面任务所取得的进展进行评估。这方面的信息资料完全可以纳入集中和准确的报告工作和监测框架，同时也为对《千年宣言》的审查工作带来有价值的投入，《千年宣言》认为保护易受伤害者的主题是一项优先考虑。

威胁、挑战和变革问题高级别小组的报告（A/59/565）强调了联合国各机关、包括安全理事会，都应更积极主动地开展工作。的确，我国代表团认为，这一建议适用于安理会内的所有问题，包括保护平民的工作。

应该指出的是，联合国保护平民的工作，很大程度上涉及到事后行动，即主要是对危机作出反应。尽管保护平民的工作更多发生在冲突后，这是可以了解的，但应加大保护面临迫在眉睫冲突的平民的力度。

这种保护人民的积极主动的做法，将能够拯救更多的生命，减少受冲突的灾难性后果的机会。具体的战略将意味着将保护平民的问题更全面地纳入所有和平支助行动的规划中，使之除其他外，还包括检查并防止性暴力和针对性别的暴力、减轻流离失所带来的消极后果，以及制止使用小武器发起冲突。

更重要的是，在保护平民方面更积极主动能够促进冲突的预防。要应付预防冲突和相关的安全威胁，关键的是分析冲突的根源并提出对策。正如高级别小组在报告中指出的，发展不足影响到和平与安全。小组还强调指出，发展对于防止各国应付安全挑战的能力受到削弱非常重要，是确保长远和平与安全的途径。

联合国很幸运能够促成合作和支持网络，确保在冲突的所有阶段、特别是在冲突爆发前能有效地保护平民。安理会在处理区域和分区域合作方面开展的工作有助于形成保护平民的积极主动的战略。人道主义组织在这方面的作用非常重要，也得到了承认，今后的作用将继续是非常重要的。让这些组织能够不受阻挠地接触危难中的平民，特别是确保人道主义人员的安全，就是这种认识的最好的体现。

最后，同其他很多原则和制度一样，不能将保护平民的文化强加于人。为让保护平民的文化真正被吸收，应该让保护的文化真正具有国内所有权。但国际社会必须参与那些各国不愿意或没有能力保护平民的紧急人道主义局势。

联合国应该带头努力，为提出要求的国家建设能力和协助调动所需要的资源。根据这些原则，维持和平行动应该包括有力和资源充分的人权组成部分，侧重儿童和性别平等问题。安全理事会通过使有关国家能够有效回应危机和保障尊重和坚持国际法原则来促进国家对保护文化的自主感觉。联合国国家小组和和平特派团也可以在促进保护文化从国家一级向社会各地方级推广方面发挥作用。人道主义组织根据他们的实际经验提交的报告、通报和提议再次将在这方面提供巨大的帮助。

保护平民的议程需要持久而务实的承诺。所有有关各方的政治意愿应得到加强并转变为具体的战略，以便改进保护所有平民的环境。现在这可以最好的适用于埃格兰副秘书长所谈到的具体危机，例如发生在刚果民主共和国、科特迪瓦、阿富汗、苏丹、伊拉克、利比里亚和索马里等国的危机。我们高兴地注意到，这些保护问题均属安理会目标之内。

埃米尔·琼斯·帕里爵士（联合王国）（以英语发言）：主席先生，首先我要感谢你和阿尔及利亚主席召开这次会议和选择这一特别重要主题。我们荣幸地看到你今天参加我们的会议。

我愿表示我们赞同稍后欧洲联盟主席荷兰代表所作的发言。

还允许我感谢埃格兰副秘书长所作的全面和有力的通报。我现在要回答他提出的几点问题。

首先，人道主义准入是保护回应的关键所在。无法向冲突受害人提供人道主义救济直接使安理会感到关切。因此我们同意埃格兰先生鼓励安理会在必要时使用其权力，协助援助和保护。我们需要加强人道主义界的整体反应能力。

第二，为此，我们必须减少拖延为提供这种援助和保护的人道主义筹资。捐助界必须在这方面有所改善，并且更为迅速地提供资金，包括在要求下向在保护平民方面同样发挥重要作用的区域组织提供资金。向具体危机作出迅速反应的需要不应因为对具体要求的反应怠慢而被拖延。

第三，迫切需要加强对保护问题采取协同方针，特别是在实地的人道主义和人权行动方之间的协调。我们注意到在人道主义方案中严重缺乏有关保护目标实现情况的基于结果的报告制度。或许可以连同秘书长有关机构保护方面的详细的事实和数字机制的提议共同审议。

第四，对人道主义工作人员的威胁有碍于人道主义行动的持续。我们必须找到解决这些问题的创新办法，使用人道主义和政治外交，同时认识到人道主义

行动与政治和军事活动目的之间的关系要比副秘书长所谈到的更为复杂。在伊拉克，最近玛格丽特·哈桑遭绑架令人不寒而栗，提醒人们人道主义工作人员在实地所面临的危险，我们借此机会向玛格丽特为帮助那些有需要的人们所作的不懈努力而表示敬意。

第五，我们需要以更有系统的方式处理性暴力，或许应该通过国际刑事法院来解决。我们同意埃格兰先生的观点，即这种行径一定要遭到惩罚，安理会必须追究责任。这必须特别适用在联合国旗下工作的人员的行为。我们大家都有义务保证严格遵守秘书长在其简报中所规定的行为标准。

第六，本次关于保护武装冲突中平民问题的广泛辩论非常受欢迎。它表明安全理事会对该问题的关心和能力。然而，在联合王国看来，我们必须采取更为积极的立场。扬·埃格兰已经提出一些后续行动的领域，但还有更多的领域，包括需要考虑人道主义准入有困难有可能造成潜在冲突的局势。联合王国认为，安理会早应在整个冲突方面发挥更有力的作用。因此安理会应该更直接地致力于预防和在保护方面负起责任。高级别小组报告的后续工作使我们有机会推动议程上的问题。

达尔富尔的局势说明为什么这些问题是重要的。六个月前，埃格兰先生在其向安理会的上次通报中对达尔富尔平民遭受的攻击表达了深深的关切。不幸的是，局势几乎没有改进。最近暴力的升级和持续违反国际人权和人道主义法律进一步说明保护达尔富尔平民的工作失败了。除非所有各方遵守各自承诺，立即停止敌对行动并就政治解决冲突达成一致，否则国际社会，包括本安理会就将需要采取更为果断的行动。联合王国欢迎主席声明草案内容，并同德拉萨布利埃大使一样，我们愿意看到很快在该领域通过一项决议。

最后，我顺便向大家通告，英国政府将于 2005 年 2 月主持召开关于保护平民问题的威尔顿公园会议。这次会议将商讨“保护”的界定，以及法律框架与实地现实之间的保护差距。我们正在最后确定这次会议的细节过程之中。我国代表团将在适当时机提供更多详情。

普洛伊格先生(德国)(以英语发言)：主席先生，我愿欢迎你主持会议。你的出席令我们感到非常荣幸，这表明你对这一事业的承诺。我们感谢你使安理会有机会重审保护武装冲突中平民这一非常重要问题。我还要感谢埃格兰先生所作的全面通报，通报启发大家思维和如何采取进一步行动。

德国完全赞同荷兰代表团稍后将代表欧洲联盟在这次辩论中的发言。

秘书长关于保护武装冲突中平民问题的最新报告(S/2004/431)指出了前进方向。德国完全赞同该报告以及其中所载的建议和意见。

2005 年，我们将努力评估我们在实现 2000 年千年首脑会议上商定的目标方面的状况。保护武装冲突中的平民是千年宣言的优先事项之一；该宣言指出需要根据国际人道主义法律扩大和加强在复杂的紧急状况和危机中对平民的保护。

本安理会有充分的理由在今后数月继续和加强对这一错综复杂问题的审议。我们努力的成功与持久取决于我们如何处理此事。虽然具有交叉性，但是保护必须超越短期的人道主义接触。人道主义援助及其工具非常重要，但我们需要更多：我们需要同负责安全、预防危机、解除武装、复员、重返社会和遣返、执法、能力建设、重建和发展、以及其他相关组成部分的一切角色进行合作和协调。所有伙伴必须本着人道主义社会契约的精神采取行动。在许多冲突区域，非法小武器和轻武器的问题需要与前战斗人员的复员和解除武装同时加以解决。

在武装冲突中保护平民是一个非常复杂的问题——如此复杂，以至于安理会认为需要通过一个备忘录，将该议题分成具体的领域或保护的内容。我们要强调该备忘录和武装冲突中保护平民的路线图作为更好地促进和同时进行讨论与采取行动的手段的益处。德国也赞成副秘书长扬·埃格兰在去年 12 月份

的会议上向安全理事会提交的十点纲领。我国代表团认为安理会通过这十点纲领是非常值得的。

在这一场合，德国想就急需取得进展的方面提出我们认为极其重要的三点意见。这些意见也反映在威胁、挑战和改革问题高级别小组的报告中。我们赞赏该报告作者认为需要涉及保护问题，而且我们同意他们在这方面的建议。我们提出以下几点意见。

第一，让我们结束有罪不罚的现象。有罪不罚是造成平民受到伤害的最严重的根本原因。武装冲突各方必须遵守国际人道主义法，特别是四项《日内瓦公约》及其两项《附加议定书》。如果我们不结束违反国际人道主义法、难民法和人权法而不遭受惩罚的现象，就没有办法来威慑犯下这种违法和侵略行为的罪犯。违反人道主义法原则的战斗人员——无论其行为针对的是平民还是人道主义人员——都必须知道其行为违反了人类的基本原则，而且最终将受到国际刑事法院或者区域法庭的密切追究。

在这方面，我们完全赞同高级别小组呼吁战斗人员遵守《日内瓦公约》各项规定，呼吁各会员国签署、批准和执行有关保护平民的各项条约，包括《防止及惩治灭绝种族罪公约》、《日内瓦公约》、《国际刑事法院罗马规约》和所有难民公约。我要强调国际刑事法院在处理有罪不罚问题方面可以发挥的作用。我们感到遗憾的是，对该法院的作用存在着严重的意见分歧。我们认为，我们应该考虑旨在消除这些分歧的选择方案和可能性，因为我们需要在普遍接受该法院管辖权方面取得进一步的进展。

我的第二点意见是，如前面的一些发言者已经指出的，我们应该更好地处理人道主义援助准入问题。如秘书长在其最近的报告（S/2004/431）中指出的，向世界上 1000 多万人民提供的人道主义援助准入不是遭到拒绝，就是受到阻碍。考虑到这一数字，我国代表团觉得难以理解的是，为什么我们在大会和经济及社会理事会必须进行如此艰苦的斗争，才将关于准入的适当语言写入关于人道主义援助的决议中？

人道主义援助准入只有一个目标：帮助有迫切需要的人们。任何人道主义行动，任何人道主义工作人员，都不想侵犯各国的主权。主权不是人类社会占支配地位的一个问题。但对于那些拒绝准入或者将准入与有关国家事先同意联系起来的国家而言，主权是个关键问题。这种观念的冲突决定着我们的人道主义讨论和行动。在我们本应采取一致行动，以达成一项基础广泛的行动方案的时候，我们的精力由于墨守成规的争论而消耗殆尽。我们认为弱势群体和那些受苦受难者值得我们采取更加有效的决策过程。

我们赞赏高级别小组关于可行、务实措施的报告所载的建议，例如培训政治和维持和平代表谈判准入问题，以及安全理事会利用外地特派团或其他外交措施，来加强准入和保护平民的问题。

如果我们想提高保护的质量，我们必须看看外地的情况。现在显然需要在外地一级加强保护措施的协调。迄今，任何一个联合国机构都不具有处理保护问题的全面职权。然而，保护只有以全面的方法加以处理，才能得到适当的执行。这种协调的第一个实际例子是最近在喀土穆建立的处理达尔富尔保护问题的保护问题工作组。我国代表团相信，安全理事会应研究达到更全面保护水平的其他方法。

第三，我们必须制止最近利用性暴力作为一种冲突武器的趋势。扭转冲突期间和之后针对妇女和儿童的不断升级的暴力循环的重要性无以复加。妇女和儿童——无论是平民、女兵还是童兵——都是冲突时最弱势的群体。妇女在冲突时越来越受到残忍、有辱人格且常常是致命的对待。在冲突情况下，儿童如果与其父母分离或者失去父母，遭受的危害最大，拥有的保护手段最少，而且其应对迅速变化的环境的能力也非常有限。

许多失去保护的儿童正遭到绑架或沦为童兵。强迫儿童服兵役，而不是让他们平静地发展，是任何人可能采取的最短视、最残忍的行为之一。即使远离有关的残酷环境，这也会产生长期的消极影响。在这方

面，我要忆及安理会第 1539（2004）号决议和此前通过的有关决议。

妇女和儿童也在空前的程度上成为残忍的性暴力的受害者。更糟的是，性暴力或性别暴力正在有意和系统地被用作一种战争武器。我们必须作出特别努力，尽可能认真地研究这种现象，以便迅速决定如何制止这种做法。高级别小组在其报告中建议赋予维持和平行动人权组成部分明确的任务授权和充分的资源，以便调查和报告侵犯妇女人权的问题。该小组还建议充分执行安理会关于妇女、和平及安全的第 1325（2000）号决议的建议，以及相关独立专家关于保护妇女的评估报告的建议。德国代表团完全同意这些建议。

请允许我在发言结束时重申我们的立场：我们认为关于保护平民的一项新决议将是安理会一个可行的选择方案。在指出这一点的时候，我铭记安全理事会出色的第 1265（1999）号和第 1296（2000）号决议所提出的许多建议仍有待执行。然而，我们认为，不断变化的冲突性质，以及新威胁、新体制和更有效参与援助的新工具的发展应该反映在安理会通过的一项执行案文中。

霍利迪先生（美利坚合众国）（以英语发言）：我要对部长先生你表示欢迎，并祝贺阿尔及利亚担任主席。我还要感谢埃格兰副秘书长介绍情况。

5 月 28 日秘书长关于武装冲突中保护平民问题的报告（S/2004/431）描述了令人不安的情况，同时也突出表明目前旨在保护平民免受武装冲突破坏性影响的工作。秘书长和人道主义事务协调厅都给我们提供了有关目前局势的有益情况报告以及良好的今后行动方针。然而，这很大程度上不取决于我们这里的言行，而取决于各国政府采取什么行动保护本国公民，或允许其他国家提供帮助。

正如鲍威尔国务卿上周在人权日之际概述的那样，支持保护基本人权是美国外交政策的基石之一。历史的教训显而易见：享有人权有助于实现和平，遏制侵略，促进法治，战胜犯罪和腐败，加强民主体制和防止人道主义危机。侵犯本国公民人权的政权更有可能破坏其区内国家的和平与安全。国内外安全与繁荣的最佳保障是通过善政和法治尊重个人自由、保护人权。

让我现在简短谈一谈我们国际社会十分关切的若干具体问题。我们仍对达尔富尔目前危机、特别是这场冲突对区域内平民的影响感到严重关切。多达 7 万人已经死亡，还有 180 万人流离失所。达尔富尔局势表明，迫切需要各国发挥保卫公民的作用，包括保卫国内流离失所者。如果各国没有采取行动，联合国就必须同人道主义机构和组织一起大声疾呼，帮助处理这些危机。包括阿富汗、刚果民主共和国和利比里亚在内的其他一些国家已经摆脱长期武装冲突，目前正处于微妙的过渡局势之中，多项保护挑战有增无减。联合国维持和平与援助特派团同非政府组织和联合国机构的支持一起，有助于确保这些区域的平民不受剥夺而享有和平红利。

令我们鼓舞的是，安全理事会更加一贯地处理区域层面的保护平民问题。另外，安全理事会决议和维持和平任务也经常确定关键的保护问题，其中包括故意以平民为目标、利用性暴力或其他形式基于性别的暴力、征募和使用童兵、以及必须确保人道主义接触，以便给提供援助提供便利并确保联合国人员及有关人员的安全。

与此有关的是，我们有些安理会同事谈及必须积极处理有罪不罚问题。正如我们多次说过的那样，美国致力于追究战争罪、灭绝种族罪和侵害人类罪的国际责任。有罪不罚问题是一个非常重要的问题，必须加以处理。安理会同事们都理解，美国对本国参加联合国特派团和国际刑事法院的立场乃众所周知。我们的理解是，我们今天即将通过的这份主席声明并不涉及国际法院的管辖权问题。我们感谢阿尔及利亚政府领导我们拟定一项非常出色主席声明，我们非常高兴对此予以支持。

最后，美国重申支持联合国努力促进普遍尊重人权，并致力于帮助保护平民免遭全球许多地区的武装冲突带来的危险。我们鼓励秘书长和埃格兰副秘书长以及联合国系统其他关键角色继续就如何才能使联合国机构更好地同各国合作加强保护问题进行对话，并提出国别建议，供安理会审议。

杜米特鲁先生（罗马尼亚）（以英语发言）：部长先生，你的与会使我们感到非常荣幸，我们要感谢你和主席国阿尔及利亚主动就这个非常重大的问题召开本次十分重要和及时的会议。我们还感谢扬·埃格兰副秘书长作富有思想性的情况介绍。我还要提及，罗马尼亚赞同荷兰常驻联合国代表即将代表欧洲联盟所作的发言。

自从 5 月 28 日的秘书长报告（S/2004/431）以来，联合国及其伙伴在人道主义工作方面取得了成绩和进步，我们对此表示欢迎。然而，显然，世界许多地方的局势依然动荡不安，因为在武装冲突期间，战斗人员越来越多地把平民、特别是妇女儿童和其他脆弱群体当作目标。

毋庸言，安理会已经就武装冲突中保护平民问题采取行动。安理会已经作出大量承诺并确定若干优先，对此加以大力处理。尽管如此，我们今天目睹的瞬息万变的冲突情况迫使我们调整我们处理这个问题的方式。

冲突瞬息万变性质的最生动证明也许是，平民不再仅仅是武装冲突的附带受害者，他们日趋成为目标乃至战争工具。妇女儿童在武装冲突局势中特别脆弱，联合国和非政府组织的人道主义工作人员有时也经常成为直接目标——这是武装冲突各派经常使用的战术动作。

在从冲突迈向和平或从一个冲突迈向另一个冲突过程中，我们能够发现新的趋势并认识到保护平民的新需要。我们不断找出对平民人口、包括对其中最脆弱者的新威胁，并力求——经常在个案基础上——提出正确的解决办法，以便保护他们。每场冲突都给我们带来新的经验。安理会有责任据此调整其应对办法。

第一，我们必须加强准则并确保其适当实施。安全理事会必须确保迫使冲突各方充分遵守《联合国宪章》规定和国际法规则及原则，特别是国际人道主义法、人权法和难民法的规则和原则。

另外，我们还必须加紧努力确保各国履行承诺，制止有罪不罚现象，并起诉灭绝种族罪、战争罪、侵害人类罪和违反人道主义法行为的负责者。考虑到保护特定类别平民的特殊需要，我们必须采取具体措施，并制定广泛战略，以便防止和处理性暴力和基于性别的暴力活动，确保这些侵犯人权暴行受到惩处。

在这个背景下，罗马尼亚认为，仍要特别关注达尔富尔、乌干达北部地区、科特迪瓦、刚果民主共和国等地的人道主义危机——这只是平民饱受武装冲突折磨局势的最惨痛范例。我们积极参与了鼓励苏丹人和平进程和设法解决达尔富尔人道主义危机。安全理事会必须在这方面继续采取积极行动；罗马尼亚随时准备支持创建旨在适当调整我们应对办法的新手段，以便在瞬息万变的安全形势下保护武装冲突中的平民。

预防是保护的关键。在这方面，我们必须采取更加战略性的办法，以便以全面方式处理武装冲突的根源。国际社会必须给各当事方提供必要的奖励，鼓励他们参与积极的政治和解进程。在受冲突影响的社会中建立民主机构、尊重人权和确保可持续发展的物质条件，是同样重要的。

另一方面，某些武装冲突的区域层面已经得到证明。罗马尼亚一向坚决支持联合国授权区域组织执行这项议程，并完成同它相关的任务。为了更好地调整我们对变化中的冲突环境的反应，并建立一个可行的保护制度——有关解除武装、复员、重返社会和恢复进程的问题；难民和国内流离失所者；或小武器——我们也必须从区域着眼，让联合国同区域组织进行互利的合作。制定区域保护战略应当是这方面的一个重要步

骤。我们欢迎秘书长有关建立一个框架的建议，在区域一级处理各种危机的人道主义方面时，联合国可以在这个框架中以更加有系统的方式同区域组织交往。

我们认为，必须改进联合国系统对危机作出适当反应的总能力——例如，为维持和平特派团规定适当的授权和提供充分的资源，从而使它们能够更好地实现目标，包括保护武装冲突局势中的平民。

正是在这个背景下罗马尼亚欢迎阿尔及利亚关于在本次重要会议结束时发表主席声明的倡议，这也将为这个及时问题的进一步的后续行动，包括安全理事会的行动，铺平道路。

阿德奇先生（贝宁）（以法语发言）：主席先生，我们欢迎你，并且我们对你主持我们今天的辩论感到荣幸。鉴于本议题涉及局势的严重性，我们赞扬贵国代表团主动组织有关一个非常重要议题的本次公开会议。

主管人道主义事务的副秘书长扬•埃格兰先生刚才在安全理事会的发言表明了我们在这一领域中面临多么巨大的挑战。我们谨再次感谢埃格兰先生成功地描述了全世界冲突局势中平民面临的千辛万苦。

国家对保护其主权控制下的人口承担着主要责任。这是国际法的一项主要原则。这项责任意味着必须采取适当措施，确保在国家控制领土上的人民和财产的安全。非国家武装团体的不法行为常常违背这项责任，它们对平民发动袭击和犯下暴行，揭示了一些国家履行其政府责任时的困难。

安全理事会通过了许多决议，从不同角度检查这一问题。最近一项就是第 1566（2004）号决议，它谴责了对平民发动的所有袭击。保护冲突中平民的问题不再被认为是安全理事会授权的一个附属因素，安理会的授权是保障国际和平与安全。保护平民是这一授权的一个基本组成部分。事实上，安理会工作的最终目标是保护全世界人民的安全，不只是生活在自己国家里的人。

自 1999 年以来，安全理事会认识到当代冲突的复杂性，以及为结束冲突进行的所有国际干预更加显然需要以连贯和全面的方式考虑到平民的局势。去年，也是在 12 月的这段时间里，以及在今年 6 月，安理会处理了这个问题。除考虑其他行动之外，安理会决定优先重视备忘录和十点行动计划，也被称为人道主义路线图。为了发挥效力，这些文书必须定期更新。

我们感到高兴的是，对妇女、儿童和老人以及流离失所者的保护被认为是一个重要问题，在处理这些问题时，必须优先重视有性别区分和同两性有关的措施，这些措施将帮助更好地确定维持和平行动的授权，以及重建的支助方案。并且我们也应当把流离失所者的难民营建在远离边界的地方，以确保其平民性质。可以通过三种优先行动提高国际社会对保护平民所作反应的有效性。

第一，预防违反和粗暴侵犯人权的行为。为此目的，安理会应当重申防止对平民采取过度行动的必要性。在平民受威胁时，安理会必须迅速决定采取必要措施，确保对他们的保护。维持和平行动的授权必须允许它们进行有效干预，制止屠杀和其他大规模违反人权的行为。

第二，迫使冲突各方严格尊重国际人道主义法和人权。安理会可以采取措施，增加对从事不法行为的人的惩罚。对进行这种违反行动的人实行制裁可起威慑作用。当需要得到人道主义援助的人民或是人道主义工作人员本身受到威胁或袭击时，应当确定这种行动会导致国际制裁。

第三，结束有罪无罚现象。这些滔天罪行的凶手仍然有着犯下这些罪行的巨大自由的事实导致在冲突中反复发生大规模侵犯人权和人道主义法的行为。国际刑事法庭的存在看来已经不够。我们必须帮助把凶手带上法庭受审并对其行动负责。这样做的方法可以是授权维持和平行动把在其活动地区犯下罪行的凶手提交国际司法机构。为了这样做，安理会必须以一个声音发言。

联合国工作人员在维持和平行动中执行任务时以及在人民需要他们帮助减轻痛苦的各种局势中从事可耻行为怎么办？

我国代表团欢迎秘书长采取的措施，特别是有关免受性剥削和性虐待的特别措施的秘书长公报（ST/SGB/2003/13）。我们支持公报的内容，认为本组织工作人员应当有高尚品质，必须以适当方式有尊严地履行义务和责任。

除了这些考虑之外，安理会必须更加关注冲突的预防，要保证冲突后和平建设努力认识到妇女和公民社会在巩固正常化进程和全国重建中可发挥的关键作用。

最后，我们支持法国代表团提出的主席声明草案。

主席（以英语发言）：我感谢贝宁代表的发言和所说的客气话。我现在请巴西代表发言。

萨登贝格先生（巴西）（以英语发言）：首先，我谨表示我国代表团非常高兴看到部长先生阁下主持安全理事会今天的工作。阿尔及利亚有关安理会审议的重大事项的观点始终是一个宝贵的贡献。它们扩大了分析的范围，从而提高了安全理事会工作的价值和信誉。

此外，请允许我强调指出，我国代表团真诚地赞赏阿卜杜拉·巴利大使在本月担任安全理事会主席期间的工作表现。

武装冲突中保护平民是当代国际生活中面临的最具挑战性任务之一，因此，我谨表示，我国代表团赞赏扬·埃格兰副秘书长做全面和发人深省的发言。

埃格兰先生向安全理事会提出武装冲突中保护平民十点纲要至今已经一年。今天的辩论是一个值得欢迎的机会，可以再次审议这个关键主题，处理一些最紧迫的问题，重点考虑今后将采取的具体步骤。我们所有人都清楚，保护问题已经发展到令人沮丧的程度，威胁、挑战和改革问题高级别小组报告（A/59/565）第231段对保护平民问题做了准确诊断：

> “在许多内战中，作战人员袭击平民和救济人员而不受任何惩罚。除了直接暴力行为外，死于饥馑、疾病和公共保健系统崩溃的人远多于死于枪炮的人。数以百万计的人在国内流离失所或流亡他国。侵犯人权和性暴力行为屡见不鲜。”

实际上，甚至可以说，在某些战争中，平民似乎是各交战方属意的目标。在许多情形中，由于进出道路被阻断或阻碍、安全状况不佳以及缺乏资源，人道主义行为者的工作受到阻碍或者被阻止。这都是整个联合国及其各人道主义伙伴面临的主要挑战。

安理会在推动保护平民议程方面取得了许多成果。现在应该是重申我们的承诺、商定全面、连贯和着眼于行动的做法的时候。安理会已经通过的各项决议为推动我们的工作提供了很大的潜力。

必须更加有效地利用各项规则，限制武装冲突造成的后果。必须将法律转变为具体行动。各交战方负有首要责任，必须遵守法律，保护平民，使平民免受战争蹂躏。他们必须充分遵守国际人道主义法律；但是，在当代冲突中，人道主义法律似乎基本上被忽略或者被蓄意违反。现有国际准则与实际遵守这些准则之间的差距正在日益扩大。

一个值得认真注意和研究的具体可能办法是，根据秘书长在其最新报告中提出的建议，建立一个框架，在这个框架内，联合国可以就保护和进出等人道主义问题更经常地与各区域组织接触。在这方面，我国代表团将重点注意各种可能办法，例如，埃格兰副秘书长今天上午提到的更好地提供保护问题事实和统计数字的机制。

安全理事会在铲除有罪不罚现象方面可以发挥重要作用，以保证最严重的国际罪行不会逃过惩罚。《罗马规约》要求国际刑事法院与安理会建立密切和合作关系，并且规定，安理会可以将灭绝种族罪、战争罪或危害人类罪提交国际刑事法院。国际刑事法院

通过将肇事者绳之以法，可以发挥长期阻遏作用，从而发挥根本作用，在武装冲突中保护平民。

安理会在讨论维持和平任务授权时，根据个案对保护平民问题做出了规定。在这方面，我们正在取得进步，我们必须继续取得进步，尤其是必须保护妇女、儿童和其他少数群体。虽然维持和平行动已经扩大，但其保护平民的活动没有得到足够的资源。例如，解除武装、复员和重返社会（复员方案）是保护工作的一个关键内容，但这些方案一直资源不足，尤其是在康复和重返社会阶段资源不足。在摆脱冲突的国家，在开展解除武装和复员活动的同时，必须展开行动，通过开展就业支助和其他创收项目，使前战斗人员重返社会和康复。

必须从分摊的维持和平活动预算中支付复员方案核心活动的费用，以保证提供足够和可以预测的资金。所谓被遗忘的紧急状态得不到支助，必须妥善地处理这个问题。有些战争的恐怖现象经常得到主流媒体的报道，但遗憾的是，其他危机似乎被遗忘或忽略。我们必须保证，以不歧视、平衡和成比例方式分配人道主义援助。人道主义援助必须以需要为依据；不得以政治好恶为依据。秘书长在报告中鼓励安理会审议，在某些危机中，和平与安全与资金不足存在哪些联系。

最后指出，我们必须利用一切必要的手段，采取具体措施，减轻陷入武装冲突局势的平民的痛苦。我们今后必须开展的最紧迫工作就是在实地执行各项措施。

卢卡斯先生（安哥拉）（*以英语发言*）：我们感谢阿尔及利亚代表团组织这次会议。主席先生，我们欢迎你主持关于武装冲突中保护平民问题的这次重要辩论，我们感谢扬·埃格兰副秘书长为这次辩论做了宝贵的介绍发言。

我们赞成埃格兰先生在发言中提出的纲领和切实措施，其目的是处理保护平民工作面临的各种挑战，加强保护需要保护的人。

正如埃格兰先生在发言中提醒我们，保护平民是安全理事会保证国际和平与安全使命的核心内容，为开展人道主义活动而接近平民是保护活动的核心。今天，我们举行会议，审议这个问题，这本身就说明了两重事实——这个问题是国际关切的焦点，而且，必须进一步取得进展，加强国际社会在武装冲突局势中保护平民的能力。

我国代表团认为，安全理事会负有维持国际和平安全的责任，它应该使预警和预防冲突机制发挥更重要作用。国际社会应该具有各种工具，将政治意愿、战略愿景和采取行动的意愿转变为现实，果断地处理对和平的任何威胁，控制危机局势，使其不会发展为失控的局势。在预防冲突方面，应该进一步加强安全理事会与各区域和次区域组织的互动。区域组织特别适合与安全理事会合作。它们可以成为适当工具，对正在升级的紧张关系提出预警；它们可以准确地评估危机局势，开展预防外交，因为它们对地方的特点具备第一手认识。我们认为，区域组织在预防冲突方面可以成为重要的行为者，而且，正如埃格兰先生所指出，区域组织可以发挥重要作用，在武装冲突中保护平民；关键是，必须向它们提供必要的支助，使它们能够发挥作用。

应该加强国际人道主义法律、人权法律和难民法律的法律框架，国家行为者和非国家行为者应该遵守这些法律规定。这些具有约束力的规则是国际法律秩序的组成部分，各国政府不得将这些规则视为在不方便时可以置之不理的相对准则。联合国系统应当参与，负起为实现对人道主义法律的普遍尊重而采取适当和全面行动的特殊责任。

此外，国际社会应再次表明决心，以打击有罪不罚现象，通过建立有效和公正的执法系统确保法治、公正与和解，并确保对暴行和侵犯人权和违反国际人道主义法行为承担责任。

尽管各国政府对在武装冲突中保护平民负主要责任，但非国家行为者应承担直接责任，确保满足平民的基本需要和给予保护。对平民的需要采取全面、

综合和一致的应对措施仍是国际社会面对的一项非常重要的挑战。在这方面，我们回顾安全理事会在第1265（1999）号决议中承诺对平民成为直接袭击对象或故意拒绝人道主义援助的武装冲突局势作出反应。

我国代表团认为国际社会应当更加关注的另一个问题是小武器、轻武器和杀伤人员地雷的贩运和广泛使用，因为它们对武装冲突期间和之后影响平民的暴力的范围和程度造成毁灭性影响。在这方面，我们强调无地雷世界首脑会议结束时通过的《内罗毕宣言》的重要性。

最后，我们欢迎秘书长最近的报告（S/2004/431），其中论述与在武装冲突中保护平民有关的特别引人关注的问题，如将难民营中的武装分子与平民分开；人道主义人员的安全和保障；试图帮助武装冲突中平民的人道主义人员安全和无障碍地进入；人道主义危机中的性剥削和基于性别的暴力；从商业角度利用冲突和掠夺资源；恐怖组织参与武装冲突及其作用；在冲突后局势中提供安全、法律和秩序；前战斗人员特别是儿童解除武装、复员、遣返和重返社会；以及培训安全和维持和平部队高标准地尊重人权。这些是国家、联合国和国际社会在处理安理会今天所讨论的敏感问题时应处理的一些根本问题。

最后，我们谨表示同意作为今天辩论结果，由阿尔及利亚代表团提议并得到安理会成员同意的很好的主席声明。

主席（以阿拉伯语发言）：我现在以阿尔及利亚代表的身份发言。

我谨感谢安理会成员对我和我的国家说的友好的话，我与这些成员一道感谢主管人道主义事务副秘书长埃格兰先生非常出色地向我们介绍在武装冲突中保护平民方面所取得进展，感谢他就这一领域仍需要做哪些工作向我们提供重要情况，这个领域与维护国际和平与安全的联系非常密切。

尽管仍然需要弥补一些差距，但在保护方面已经取得重要进展，我们认为应当在《千年宣言》和已经进行——或将要进行的——旨在调整本组织的反应以对付新挑战的重大项目的框架内欢迎这些进展。

我们特别考虑到逐步执行联合国和平行动问题小组报告的建议所取得的成绩，在阻止有罪不罚现象方面取得的进展，特别通过根据《宪章》第八章与各区域组织建立持续关系而协调预防冲突的努力方面的改进，以及在改革联合国方面取得的总体进展。

明年，将在就秘书长根据威胁、挑战和改革问题高级别小组的报告提出的相关建议进行辩论之后通过一些决定，以此巩固这种进展。在 2005 年举行《千年发展目标》执行情况首脑会议之后进行要求秘书长进行的定期审查，这样做是及时的，从而促成即时的五年期审查。

应安全理事会要求，秘书长在 1999 年 9 月发表的第一份关于保护平民的报告（S/1999/957），以及根据这份报告之后两个机关进行的交流，提供了这方面的某种结构，我们认为这一点应予强调。在不同阶段，交流促成本组织建立机构间体制和得到更好的规划的多学科维持和平行动，以处理这个非常难处理的问题。

事实上，保护领域关键问题已在安全理事会决议中系统地强调，并在联合国各项任务中给予更大的重视。这些关切涉及针对平民的袭击，对弱势群体的性暴力，人道主义援助准入和解除武装、复员、遣返和重返社会进程，后者仍是向和平过渡中的根本因素。

此外，更迅速地部署联合国维持和平部队和联合国授权的部队赋予预防性部署概念以实质内容，预防性部署与在采取区域方式处理预防冲突问题方面取得进展存在着内在联系。保护平民问题的区域层面特别反映在解除武装、复员、遣返和重返社会（复员方案）领域做出的决定中以及难民、战斗人员和小武器和轻武器的越境流动中。

这种明显的进展不应使我们对陷入战争中的平民的法律和实际保护方面存在的无数缺点视而不见。这仍是一项长期任务。事实上，过去五年，应受到保

护者的数量远非下降了，而是从 3 000 万增加到了 5 000 万。危机的复杂性，一些不断恶化的因素如非法武器贩运、非法开采自然资源和雇佣军问题，所有这些都造成故意以非战斗人员为目标，并大大增加了作出反应所需的资源量。

在过去几年中，国际社会多次表现出以适当的手段对正在出现的危机局势作出迅速反应的决心，即通过执行有充分授权的维持和平行动来这样做。我们认为，在能够看到预防冲突的长期积极效果之前，一旦联合国预见到这种需要，它应表现出动员必要资源的同样决心。

我们特别关心通过拨出充分的资金来保持通过对保护问题采取区域性做法而取得的成效，因为这方面的负担继续主要落在邻近冲突地区的那些国家以及分区域组织身上，而这些组织的主要目标并不是维护国际和平与安全，而是其成员之间的一体化与合作。

此外，联合国人道主义工作人员的免受侵害权日益受到侵犯这一事实是一种令人不安的事态发展，它提出了遵守国际人道主义法的问题和免受侵害权问题。因此，我们必须加强维持和平行动的任务和能力、增加人们对国际法规范的认识以及坚持要求一场冲突的各方，包括非国家武装组织都遵守这些规范。

关于联合国维持和平部队，其主要任务必须是使平民有安全感和保护平民。他们对平民的行为，特别是对妇女和儿童的行为必须符合守法的最高标准。鉴于一些报告表明，尽管秘书长发布了一份通知，一些联合国和维持和平行动人员继续犯有某些应该谴责的行为，在这方面必须表现出更大的坚定性。

我现在谈在武装冲突中保护平民问题的一个重要方面，这个问题并非总是得到安理会的必要注意。我国代表团认为，维护国际人道主义法和构成其基础的 1949 年的《日内瓦公约》的第一道防线是在被占领土中。

在被占巴勒斯坦领土和中东其他地区，对国际法和有关保护平民的人道主义原则的大规模公然违反是在当地持续存在的局势的特点。虽然这种违反行为是由身份明确的国家行动者犯下的，但安理会在这方面并未一贯表现出它通常的决心。毫无疑问，在涉及到非常敏感的有罪不罚问题时，它和国际社会的信誉正在由于采取一种特别有利于以色列的双重标准政策而受到严峻的考验。

目前的辩论使安全理事会有一个新的机会来进行必要的调整。从规范的角度来看，占领局势表明，必须作出新的努力来考虑到由正规军在城市环境中或人口密集地区采取的军事行动，以便限制令人质疑的“附带损害”的概念。考虑到当今具有高度破坏性的常规武器的扩散，国际社会在保护平民问题上发出的信息将会强有力的多。

我恢复履行安全理事会主席的职能。

经安理会成员同意，我提议会议暂停，下午 3 时复会。